



46<sup>a</sup> Settimana Sociale dei Cattolici Italiani  
*Cattolici nell'Italia di oggi.*  
*Un'agenda di speranza per il futuro del Paese*  
Reggio Calabria, 14-17 Ottobre 2010

## COMPLETARE LA TRANSIZIONE ISTITUZIONALE

**Relazione di Luca Antonini**

*Docente di Diritto Costituzionale all'Università di Padova*

Sommario

<b>I. LA FORMA DI GOVERNO .....</b>	<b>2</b>
1. Le quattro fasi del riformismo italiano. ....	2
2. La questione della democrazia nel tempo presente: governabilità e sussidiarietà. ....	4
3. Le proposte di riforma costituzionale oggi in Italia. ....	6
<b>II. IL FEDERALISMO .....</b>	<b>8</b>
1. Una necessaria premessa: in Italia il federalismo esiste dal 2001. ....	8
2. L'anomalia istituzionale derivante dal federalismo del 2001. Le conseguenze. ....	9
3. Il federalismo fiscale come rimedio bipartisan e solidale all'anomalia istituzionale. ....	13
4. Gli specifici passaggi dei decreti di attuazione del federalismo fiscale. ....	15
4.1. I costi standard nella sanità. ....	15
4.2. I fabbisogni standard di Province e Comuni. ....	16
4.3. Il federalismo demaniale. ....	16
4.4. Il nuovo fisco locale. ....	17
4.5. Il nuovo fisco regionale: un'attenzione alla famiglia e alla sussidiarietà orizzontale. ....	18
5. Gli effetti ipotizzabili in sintesi: ....	19
5.1. Piena e intensa solidarietà ma decisa lotta agli sprechi. ....	19
5.2. Un puntuale controllo dell'elettore sulle imposte locali e regionali: vedo, pago, voto. ....	20
5.3. Una "Big Society" regionale e locale: la rivincita della sussidiarietà. Un patrimonio della dottrina sociale. ....	20

## I. LA FORMA DI GOVERNO

### 1. Le quattro fasi del riformismo italiano.

La consapevolezza che la disciplina costituzionale della forma di governo parlamentare fosse inadeguata non è una novità: addirittura risale alla stessa Assemblea costituente. E' nota, infatti, la vicenda dell'ordine del giorno Perassi, che recitava: "La seconda sottocommissione [...], ritenuto che né il tipo del governo presidenziale né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo".

In altre parole, se l'Assemblea Costituente optava per una forma di governo parlamentare, nel contempo si dimostrava consapevole del rischio di quelle "degenerazioni del parlamentarismo" che erano state all'origine dell'avvento dei regimi fascista e nazista in Italia e in Germania. Il punto d'incontro, perciò, tra chi aspirava a forme di governo di tipo presidenziale e chi sosteneva il parlamentarismo, fu l'ordine del giorno Perassi, che si riprometteva di irrobustire il parlamentarismo con meccanismi di razionalizzazione. Quei dispositivi non furono però adottati e tra le Costituzioni del secondo dopoguerra quella italiana divenne quella più simile a quella francese del 1946, sostituita dieci anni dopo dalla Costituzione che De Gaulle avrebbe voluto sin dall'inizio.

Occorre chiedersi perché quell'ordine del giorno restò inattuato: è questo il cuore del problema.

La ragione dell'inattuazione dell'ordine del giorno Perassi risiede nel fatto che i partiti della Costituente ritennero di dover essere loro stessi a legittimare le istituzioni nella nuova storia repubblicana: erano i partiti della Resistenza e in forza di questa legittimazione ritennero quell'ordine del giorno per un verso inutile, per un altro pericolosamente limitativo della loro futura libertà d'azione<sup>1</sup>.

Il risultato fu che la nostra democrazia parlamentare "è stata forte quando i partiti erano forti e debole quando i partiti erano deboli, salvo poi a produrre meccanismi di autodifesa distortivi, perché inesorabilmente orientati a rafforzare, prima ancora delle istituzioni, gli stessi partiti"<sup>2</sup>.

Governi deboli, colonizzazione della società civile e blocco del pluralismo istituzionale (l'istituzione delle Regioni rimase congelata per vent'anni) furono le due coordinate della formula democratica di allora.

L'esigenza iniziare a superare questa soluzione in ambito politico iniziò a essere sostenuta da Craxi nel 1979 in un articolo sull'*Avanti* (settembre 1979), che lanciò la prospettiva di una "grande Riforma" diretta a ridare stabilità ed efficacia dell'esecutivo, in vista di una "democrazia governate".

#### 1.1 La prima fase: le Commissioni fallite

In questo momento si apre la prima fase del processo riformista italiano. Basti pensare al Rapporto Giannini (allora ministro della funzione pubblica), il *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, presentato al Parlamento il 16 novembre 1979, che propone una vera e propria ristrutturazione dell'intero assetto dello Stato e un ampio decentramento di funzioni verso le Regioni. La riforma rimane però nel cassetto. La stagione continua poi con il decalogo Spadolini (1982), con la Commissione Bozzi (1983-85), con la Bicamerale De Mita/Jotti (1992-93), fino anche al Comitato Speroni (1994).

E' una storia fatta dal susseguirsi di fallimenti politici che non riescono mimicamente a scalfire l'assetto istituzionale. L'unico frutto positivo è il provvidenziale abbandono del voto segreto.

---

<sup>1</sup> Cfr. G. AMATO, *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

<sup>2</sup> *Idem*

L'assetto istituzionale sarà invece messo in crisi solo dal momento caldo dalla transizione, dall'accendersi dall'epopea referendaria e dallo scatenarsi della rivoluzione giudiziaria di Tangentopoli.

## **1.2 La seconda fase: le riforme elettorali**

E' la seconda fase del riformismo italiano che porta all'esito della revisione delle leggi elettorali, sia nazionali che locali: la legge per l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia (1993), il nuovo sistema elettorale di Camera e Senato (il cosiddetto *Mattarellum*), la legge per l'elezione dei Consigli regionali (1995) (il cosiddetto *Tatarellum*).

Tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta si opera un ribaltamento delle posizioni tradizionali: le lamentele o proteste dei cittadini, tradizionalmente incanalate e ammortizzate dai partiti vengono incanalate contro i partiti tradizionali<sup>3</sup>. Da qui tutta la serie dei successi plebiscitari dei referendum di questo periodo, da quello contro la preferenza a quello contro il proporzionale; da qui la stessa esplosione di "mani pulite", preparata attraverso la messa in campo della cd. "questione morale".

La caduta del muro di Berlino, gli effetti della bipolarizzazione indotta dalla riforma maggioritaria del 1993, la crisi di tangentopoli cambiano il volto del sistema dei partiti: nessuno dei partiti che avevano dato vita alla Costituente e che per anni avevano retto "l'arco costituzionale" rimane sulla scena.

## **1.3. La terza fase: "le riforme di parte".**

La terza fase del riformismo italiano è quella che si apre nel nuovo scenario politico che si è formato a seguito della rivoluzione giudiziaria e del passaggio al sistema maggioritario.

Un nuovo fallimento politico chiuderà l'esperienza della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta da D'Alema (1997-98), ma immediatamente dopo le riforme costituzionali prenderanno effettivamente corpo, nella forma della "riforma a tappe" del Titolo V della Costituzione: vengono approvate la legge costituzionale n. 1 del 1999 che prevede la nuova autonomia statutaria delle regioni e la legge costituzionale n. 3 del 2001 che introduce la riforma del Titolo V.

E' il momento in cui le riforme si fanno; il metodo però è agli antipodi di quella tradizione che aveva portato nel 1947 ad approvare quasi all'unanimità la "Costituzione di tutti". La modifica del Titolo V della Costituzione è una "riforma di parte", approvata per soli cinque voti *in limine mortis* della legislatura. La stessa cifra si evidenzia nella successiva riforma costituzionale del centro-destra: un progetto di riforma che compie l'iter previsto dall'art. 138 tra il 2003 e il 2005 per poi subire, all'interno di un clima avvelenato, la bocciatura popolare nel referendum istituzionale del 2006.

Nel 2001 un intero titolo della Costituzione, di capitale importanza, viene dunque cambiato per un colpo di mano della maggioranza parlamentare. Con effetti, ci accorgiamo oggi, molto gravi sull'assetto istituzionale perché si è trattato di una riforma molto parziale e che ha reso difficilmente gestibile, come vedremo dopo, l'assetto complessivo.

In questo modo il nuovo bipolarismo italiano si dimostra così in tutto il suo limite: basato sulla delegittimazione dell'avversario, manicheo e lontanissimo dai bipolarismi maturi d'Oltralpe. Blair, infatti, non buttò a mare le privatizzazioni della Thatcher, le fece piuttosto evolvere nella cd. "Terza via", garantendo così continuità al processo riformista, a vantaggio di tutto il Paese.

In questa terza fase si evidenzia la patologia italiana, dove il motore delle riforme in realtà è stato acceso più che altro da una scintilla patologica: la complessa rivoluzione giudiziaria di Tangentopoli, che travolge un'intera classe politica, ne favorisce l'emergere di un'altra, istilla il germe di un nuovo manicheismo che sfocia in un bipolarismo "rusticano". La rivoluzione

---

<sup>3</sup> Cfr. A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

giudiziaria, legittimata da una lenta e sapiente preparazione del clima del nuovo manicheismo attraverso la “questione morale”, ha determinato, in altre parole, l’insorgere di un nuovo costume istituzionale e politico, costruito sulla delegittimazione dell’avversario, sull’uso ostruzionistico degli strumenti dell’opposizione, sulla difficoltà a collaborare sui grandi temi del Paese. Il reale interesse del Paese è sembrato rimanere solo sullo sfondo. Il sistema istituzionale ne ha pagato il prezzo, rimanendo a metà del guado da diversi punti di vista: quello della gestibilità del federalismo, quello di un bipolarismo incompiuto, quello della mancanza di un serio federalismo fiscale.

#### **1.4 La quarta fase: dal federalismo fiscale la speranza di riforme condivise?**

Occorre chiedersi quali sono i motivi che hanno condotto a questo risultato, in altre parole per quali ragioni queste prime tre fasi del riformismo si concludono con una grave “incompiuta costituzionale”.

Credo che i motivi vadano individuati nella circostanza per cui in questo periodo si sono sempre utilizzate le riforme Costituzionali non tanto in riferimento al merito delle stesse (in riferimento cioè ai vantaggi e agli svantaggi che avrebbero potuto portare alla democrazia italiana), quanto come strumento per trovare nuovi equilibri politici. La stessa riforma del Titolo V del 2001 viene approvata in fretta e furia alla fine della legislatura per cercare di togliere a Forza Italia il collante con la Lega Nord.

E’ un dato di autoreferenzialità del sistema politico che è stato avvertito con evidenza nella percezione degli italiani. Una recente indagine di Fondazione per la Sussidiarietà<sup>4</sup> dimostra una società civile matura che chiede riforme, condanna l’autoreferenzialità, non crede nell’antipolitica.

Se questo è il dato si apre una nuova sfida per il sistema politico, una sfida che si può oggi ritenere raccolta positivamente con quanto è avvenuto riguardo alla riforma del federalismo fiscale, che ha ottenuto prima al Senato e poi alla Camera un consenso bipartisan. La riforma del federalismo fiscale, come si vedrà, ha una portata storica per un sistema come quello italiano, al punto che per l’intensità della sua cifra istituzionale rappresenta una riforma dai contenuti, in senso lato, “costituzionali”.

Quanto avvenuto nel dibattito parlamentare che ha portato alla approvazione della legge delega n. 42 del 2009 rappresenta, infatti, una grande prova del bipolarismo italiano, che si è dimostrato, in tale occasione, capace di una maturità politica prima difficilmente ipotizzabile. Non sembra esagerata una sintesi che ritenga che in forza di quanto avvenuto nella approvazione della legge sul federalismo fiscale si sia dimostrata la possibilità del passaggio dal bipolarismo “rusticano” al bipolarismo maturo.

Il rischio presente è che anche su questa riforma si possa riaccendersi, riguardo alla fase di attuazione, una polemica strumentale solo alla affermazione politica mettendo da parte l’attenzione al bene comune. Certe critiche ai decreti recentemente varati sembrano riflettere questo ritorno di strumentalizzazione politica.

## **2. La questione della democrazia nel tempo presente: governabilità e sussidiarietà.**

“I popoli domandano riforme, ma spesso i Governi non hanno potere per poterle offrire: la questione del potere e della democrazia nel tempo presente si pone in termini diversi dal passato”<sup>5</sup>. Per mezzo secolo, dalla caduta dei regimi totalitari con la seconda guerra mondiale ad oggi, la questione del potere è stata trattata in senso “negativo”: come contenere il potere dei governi, come eliminare il rischio di eccessi di potere. Da un certo punto di vista, la forma di Governo disegnata dalla Costituzione italiana è proprio l’emblema di questa visione.

Oggi, invece, la questione del potere si pone in termini esattamente rovesciati: “il problema non è più quello di conservare la democrazia controllando il potere del governo, ma all’opposto quello di consolidarlo, accrescendo il potere dei governi, alla ricerca di un nuovo equilibrio tra

---

<sup>4</sup> AA.VV., *Sussidiarietà e riforme istituzionali*, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano, 2008.

<sup>5</sup> G. TREMONTI, in *Sussidiarietà e riforme istituzionali*, cit.

intensità delle domande e capacità di soddisfarle. In questi termini si ripropone oggi il problema del potere dei governi: non si pone in termini autocratici, ma all'opposto democratici"<sup>6</sup>.

In effetti, contro lo spettro del "decisionismo" - di cui sarebbero stati espressione il craxismo e quanti ponevano il tema della "governabilità" - si è arrivati spesso ad invocare Schmitt contro Kelsen. In questo modo la questione rimane solo ideologica e non considera che in un sistema partitico ben funzionante non ha senso contrapporre la capacità di rappresentanza e la capacità di soddisfare, con decisioni efficaci, i bisogni rappresentati: oggi non ha più senso porsi il tema della rappresentanza senza tenere conto che gli *input* rappresentativi hanno bisogno di *output* decisionali<sup>7</sup>.

Se governi deboli, colonizzazione della società civile e blocco del pluralismo istituzionale furono le due coordinate della formula democratica del dopoguerra, oggi questa formula non è più adeguata ai tempi. Occorre dunque disegnare un modello di democrazia basato su coordinate diverse: da un lato alla debolezza del Governo è opportuno che succeda un reale potere di soddisfare le domande in campo (basti pensare all'esigenza di fronteggiare fenomeni globali come quello della crisi finanziaria), e dall'altro alla colonizzazione della società civile e al centralismo è utile che si sostituisca la sussidiarietà, sia orizzontale che verticale.

La sussidiarietà diventa allora la formula per democratizzare una democrazia che deve essere capace di decidere, una democrazia governante, non annacquando il potere dei governi, ma aumentando il peso specifico della società civile. Il pendolo della storia va nella direzione opposta del passato, dove i partiti colonizzavano la società civile e non riuscivano a governare degenerando nel parlamentarismo; oggi occorre una capacità di governo e una valorizzazione della società civile e del principio autonomista.

E' estremamente interessante rilevare questa prospettiva nel recente *Libro Bianco sul futuro del Welfare*: "Nella società della vita buona la dimensione personale e la dimensione sociale sono simultaneamente perseguite in modo da non trascurare i diversi aspetti costitutivi della esperienza elementare dell'uomo: la salute, il lavoro, gli affetti e il riposo. Questa visione vuole essere la risposta a ogni forma di egoismo corporativo e alle ricorrenti propensioni a favorire il declino della società da parte di coloro che - viziati da culture nichiliste - sembrano avere smarrito il senso stesso della vita. Il destino di un popolo è positivamente perseguito solo se nei più prevale l'idea vitale della ricerca della felicità e la coscienza che il desiderio di realizzazione di ciascuno si compie nella dimensione comunitaria"<sup>8</sup>. Così si legge quindi nell'introduzione del *Libro Bianco*, secondo una prospettiva che trova conferma all'interno del documento, dove il principio di sussidiarietà orizzontale è valorizzato come fondamento culturale e operativo di una nuova visione del modello di Welfare. Si precisa, infatti: "enormi, e in parte non ancora esplorate, sono dunque le potenzialità del terzo settore nella rifondazione del nostro sistema sociale visto che già oggi associazioni, gruppi di volontariato, imprese sociali, fondazioni e corpi intermedi si caricano dei bisogni dei singoli e trovano soluzioni innovative a essi"<sup>9</sup>. E si conclude: "Un individuo isolato e inerme di fronte alla realtà è l'esito ultimo di un certo nichilismo moderno. Le società intermedie costituiscono un antidoto a questa deriva. Un principio sociale in grado di originare un *Welfare* comunitario. Una rete fatta di persone, famiglie, piccole comunità, associazioni, imprese profittevoli e non, volontariato, cooperative che alimenta il senso di responsabilità civile, la fiducia e la solidarietà reciproca. I corpi sociali e le comunità intermedie non sono entità da sospettare. Non sono elementi espropriativi dell'individualità, ma luoghi in cui la dinamica delle relazioni aiuta ciascuna persona a crescere e a maturare coscienza di sé e delle proprie potenzialità"<sup>10</sup>.

E' quindi realmente una nuova visione antropologica che prende corpo in quella prospettiva che il Libro bianco si prefigge di sviluppare all'interno di un nuovo modello di Welfare. Si tratta, concepita in questi termini, di una prospettiva destinata, attraverso i piani d'azione, a

---

<sup>6</sup> Idem

<sup>7</sup> A. BARBERA, *op. cit.*

<sup>8</sup> SACCONI M, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*, p. 7

<sup>9</sup> Idem, p. 21

<sup>10</sup> Idem, p. 24

liberare un “gigante”, perché pone le premesse di un’azione pubblica rivolta a sviluppare un patrimonio dalle enormi potenzialità cui, sino a oggi, non sono stati forniti gli strumenti per una adeguata espressione.

Si tratta di una più moderna interpretazione costituzionale dei diritti sociali che, in base al principio di sussidiarietà, porta a una rivalutazione di quei diritti personali che nell’interpretazione statalista del patto costituzionale potevano ritenersi (più o meno) efficacemente compensati in virtù delle prestazioni, a garanzia di altri diritti sociali, che il sistema burocratico impositivo, quando la sovranità statale era ancora rivestita dell’antico smalto, poteva rendere (la libertà mediante lo Stato).

Occorre quindi una formula istituzionale che sia in grado di restituire alla politica il primato sulle diverse istituzioni parallele che si muovono fuori del sistema costituzionale formale e sui poteri forti del mondo economico globalizzato, e che nello stesso tempo restituisca alla società civile e al pluralismo istituzionale quell’autonomia che per lungo tempo è rimasta soffocata dentro uno statalismo solo ideologico. L’Italia di oggi, da più punti di vista, si sta avvicinando a questa seconda formula: manca però una riforma costituzionale che razionalizzi la forma di governo.

### **3. Le proposte di riforma costituzionale oggi in Italia.**

Il dato politico del consenso bipartisan sulla riforma del federalismo fiscale può rappresentare dunque l’inizio di una quarta fase del riformismo italiano, dove il bipolarismo rusticano pian piano cede il posto a un bipolarismo maturo, disposto a convergere, in nome del bene comune, su riforme a larga intesa.

E’ questa una garanzia non solo per il successo delle riforme, ma anche per la democrazia e il futuro cammino del riformismo: un altro segnale interessante in questa direzione è infatti il consenso che si è in un certo momento registrato sulle linee essenziali della bozza Violante, che, riguardo alla riforma della parte organizzativa della Costituzione, sembra costituire la base di partenza di un processo che, anche in questo caso, potrebbe finalmente configurarsi come bipartisan.

In effetti, la bozza Violante, dal punto di vista dei contenuti, interviene sulle principali pagine lasciate aperte dal Costituente stesso: quella del bicameralismo e quella del rafforzamento dei poteri del governo. Si tratta di pagine lasciate aperte perché l’Assemblea costituente non riuscì a trovare un’intesa: il bicameralismo italiano è infatti il frutto di veti reciproci. I tempi sono ora maturi per riprendere il cammino della riforma costituzionale; lo impone il federalismo incompiuto della riforma del Titolo V, con la mancanza degli strumenti istituzionali necessari per gestirlo; lo richiede la difficoltà a costruire una democrazia governata se si resta nell’assetto organizzativo della Costituzione del 1948; lo richiede il fatto che oggi una serie di frontiere interne viene a minare quella rapidità di decisioni che giustifica con l’efficienza e l’ordine la stessa forma di Stato alla quale siamo ancora convinti di appartenere. Vi è, infatti, una serie di scelte che gli organi cui competono le decisioni ricevono dall’esterno, vale a dire da “istanze che operano parallelamente ma non sono inserite nel circuito democratico e quindi sfuggono a quei controlli ai quali abbiamo creduto che dovessero essere sottoposte, pensiamo ad esempio ai grandi movimenti di capitali, agli spostamenti di equilibri che derivano dal gioco delle forze che caratterizzano la globalizzazione e che trovano solo raramente e quasi di riflesso una stanca rispondenza nelle istituzioni ... Siamo dunque in presenza di una vera e propria de-istituzionalizzazione del potere: è quasi una sorta di alienazione e di distacco del dato istituzionale dal dato reale; è come se la vita uscisse da un organismo e ne lasciasse via via una spoglia sempre più vuota”<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda gli assetti istituzionali prefigurabili è utile, peraltro, ricordare un altro dato che emerge dall’indagine di Fondazione per la sussidiarietà prima ricordata: la maggior parte degli intervistati (53,8%) si ritiene favorevole a un premierato debole, senza cioè il potere di scioglimento anticipato delle Camere. Da un lato si avverte, quindi, la necessità di un maggiore potere decisionale del Premier, in modo che questo sia in grado di portare a compimento l’essenza

---

<sup>11</sup> G. LOMBARDI, *Le modificazioni non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?, pro manuscripto*, Torino, 2008.

del programma elettorale senza dover cedere a troppi ricatti politici. Dall'altro si vuole evitare un eccessivo svuotamento del Parlamento, con il rischio di ridurlo ad una "caserma" agli ordini del Primo Ministro. Nel complesso, dall'indagine si avverte la necessità di un bilanciamento tra esigenze di stabilità e di democraticità: c'è una spinta decisionista, ma in termini ragionevoli. Si conferma quindi l'esigenza di quella "democrazia decidente" che è imposta dalle sfide dei tempi e dalle dimensioni dei problemi da fronteggiare; nello stesso tempo però si manifesta il timore per lo spettro di un premiato troppo spinto, non si cade, per dirla con Amato, nella "arrischiata faciloneria dell'uomo forte"<sup>12</sup>.

Queste indicazioni sembrano trovare un'adeguata base di lavoro nella bozza Violante, i cui fili conduttori attengono a due grandi questioni: da un lato l'esigenza di superare il bicameralismo paritario, individuando nel Senato una sede di rappresentanza territoriale; dall'altro il rafforzamento del Presidente del Consiglio dei ministri all'interno del potere esecutivo.

Il bicameralismo paritario, ben noto nel costituzionalismo meno recente, è stato abbandonato in gran parte degli ordinamenti liberaldemocratici, fino a costituire, oggi, una vera e propria rarità costituzionale; sopravvive nell'ordinamento statunitense ed in quello elvetico, caratterizzati però dall'assenza del rapporto fiduciario fra Esecutivo e Legislativo, e si rivela decisamente problematico laddove coinvolge non solo il procedimento legislativo, ma anche la formazione e la rimozione dei Governi, fattispecie che si verifica oggi solo nel regime parlamentare italiano.

Il bicameralismo paritario è evidentemente fonte di lentezza e di scarsa efficienza dell'azione di governo, soprattutto nel contesto attuale della democrazia bipolare e maggioritaria, dove il bicameralismo paritario rischia di paralizzare il funzionamento fisiologico delle istituzioni in presenza di (possibili, anche se improbabili) maggioranze contrastanti nelle due Assemblee parlamentari.

Nel contesto italiano l'esigenza di riformare il Senato si salda, peraltro, con l'esigenza di compiere l'assetto del sistema regionale italiano, così come modificato dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001: l'attuale sistema delle conferenze era idoneo a gestire il federalismo amministrativo introdotto dalla riforma Bassanini, mentre è totalmente inadeguato a gestire quello legislativo, a causa della mancanza di una sede di unificazione politica a livello nazionale.

Il problema che si apre è tuttavia quello del cd. "paradosso delle riforme", dal momento che in questo caso i riformatori coincidono con i riformati e gli attuali senatori si trovano a votare il proprio "suicidio". Non si tratta di un dato marginale: basta considerare le fatiche che si trovò ad affrontare Blair per eliminare gli elementi ereditari che ancora caratterizzavano la Camera dei Lord: ci riuscì solo con molta gradualità e lentamente, nonostante si trovasse nella fase della sua massima autorevolezza politica.

I modelli verso cui potrebbe indirizzarsi la riforma del Senato sono due: da un lato quello tipo *Bundesrat*, dove i senatori sono nominati dagli esecutivi dei *Länder* e dall'altro quello statunitense basato sull'elezione diretta a suffragio universale. Quest'ultimo modello però avrebbe senso solo in questi sistemi caratterizzati dal bicameralismo paritario e non invece in quelli asimmetrici, dove le funzioni del Senato vengono funzionalizzate agli interessi regionali e locali.

L'opzione più funzionale al sistema italiano può essere quindi quella del modello *Bundesrat* e per superare la maggiore resistenza che la sua introduzione può incontrare a livello del Senato attuale occorrerà probabilmente prevedere meccanismi che almeno nella fase transitoria possano garantire una certa speranza di conferma da parte dei senatori chiamati a votare la riforma.

Da questo punto di vista, è opportuno che l'opzione verso il modello *Bundesrat* verso cui si indirizza la bozza Violante sia adeguatamente razionalizzata.

Al superamento del bicameralismo paritario, la bozza Violante accompagna altre importanti modifiche che concorrono a razionalizzare la forma di governo e a consentire al Parlamento, e in particolare alla Camera dei deputati, di svolgere al meglio quella funzione di indirizzo politico e di normazione primaria che la Costituzione ad essa assegna.

---

<sup>12</sup> Cfr. A. BARBERA, *op cit.*

Peraltro, il passaggio a un sistema bicamerale non paritario consente anche una notevole razionalizzazione e semplificazione del processo decisionale politico, rafforzando indirettamente il Governo e il suo leader.

Inoltre, il progetto prevede ulteriori e specifiche misure di rafforzamento del potere esecutivo. Da un lato prevede che il rapporto di fiducia s'instauri fra il Presidente del Consiglio dei ministri e la Camera dei deputati, come accade in vari Paesi europei (ad esempio Svezia, Spagna, Germania, Francia). Per la sfiducia viene invece innalzato il *quorum* per la presentazione della relativa mozione e previsto il requisito della maggioranza assoluta per l'approvazione. Si esplicita quindi il potere del Presidente del Consiglio di nominare e revocare i Ministri e si dispone che il Presidente della Repubblica nomini il Presidente del Consiglio sulla base dei risultati elettorali. Infine, si prevede uno *status* costituzionale per il "Governo in Parlamento" stabilendo che "Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti".

In conclusione, la bozza Violante appare, dal punto di vista dei contenuti, una buona base di partenza perché s'indirizza verso modifiche mirate dei nodi critici del sistema attuale: si tratta di misure di razionalizzazione ben proporzionate, che potranno essere implementate su diversi fronti, ma che sono destinate a rimanere anche rispettose del nucleo essenziale di quel patrimonio storico su cui, fin dall'origine, è stato impiantato il nostro modello costituzionale. Inoltre, dal punto di vista politico, il progetto è conforme a questa novità politica e istituzionale che qui si è definita la quarta fase del riformismo italiano, caratterizzata dalla fine di una forte strumentalizzazione politica delle riforme.

Per quanto riguarda la legge elettorale, in questa sede è possibile fare solo un cenno all'aspetto più rilevante di cui sembra difettare la legge attuale. E' utile a questo riguardo rifarsi ai dati che emergono dal Rapporto della Fondazione per la Sussidiarietà prima citato, dove si dimostra che nell'ambito dell'indagine proprio su questo punto si è rilevata la percentuale più alta in assoluto, che riguarda il voto di preferenza a favore del quale si esprimono l'88,5% degli intervistati. La percentuale si divide in un 42,1% favorevole ad una sola preferenza e un 46,8% favorevole alla possibilità di esprimere più preferenze. Solo l'11,4% è favorevole a lasciare al partito la scelta dell'ordine delle candidature (come prevede il sistema elettorale attuale). Questo dimostra come oggi nel Paese viva forte domanda di partecipazione politica, aperta anche alle formule più diverse e anche lontane dalla nostra tradizione ma forse più funzionali. Molto alta è infatti anche la percentuale degli intervistati favorevoli ad elezioni "primarie", sia per scegliere il leader della coalizione (71,8%), sia il leader del partito (67%), sia i candidati per le singole elezioni (64,4%). Il modello che viene preferito è quello delle primarie aperte (78,6%) dove cioè possono votare tutti, e solo il 16,8 % è favorevole a primarie "chiuse", dove cioè possono votare solo gli iscritti al partito. In sintesi questi dati dimostrano come l'ultima legge elettorale, con liste bloccate e l'eliminazione del voto di preferenza, rappresenti, come ha recentemente sottolineato Augusto Barbera, un reale punto "di sofferenza democratica".

## II. IL FEDERALISMO

### 1. Una necessaria premessa: in Italia il federalismo esiste dal 2001.

Per comprendere il processo in atto verso il federalismo fiscale, occorre una necessaria premessa.

Da tempo, infatti, l'Italia è vittima di una anomalia strutturale: il cantiere federalista è stato avviato solo a metà, sul lato delle funzioni amministrative (riforma Bassanini del 1998) e di quelle

legislative (riforma costituzionale del Titolo V del 2001), rimanendo invece fermo sul fronte del finanziamento, affossato in un modello di sostanziale “finanza derivata”.

Da questo punto di vista, è assolutamente opportuno precisare che il federalismo in Italia esiste già dal 2001, quando la riforma costituzionale approvata sul finire della XIII legislatura ha decentrato fortissime funzioni legislative e amministrative alle Regioni.

Con quella riforma, infatti, sono state grossolanamente decentrate in Italia funzioni legislative e amministrative per un volume equivalente a quello del Canada (si pensi al trasferimento della competenza relativa alle “grandi reti di trasporto”), ma sul fronte del finanziamento si è rimasti interni a un modello di sostanziale “finanza derivata” (grado di decentramento fiscale – inteso come effettivo potere di autonomia impositiva – Canada: 0.432; Italia: 0.082. Fonte: IEB su dati OCSE).

<b>CANADA</b>	<b>0.432</b>
SVIZZERA	0.407
USA	0.202
SPAGNA	0.193
AUSTRALIA	0.177
BELGIO	0.153
DANIMARCA	0.114
SVEZIA	0.103
<b>ITALIA</b>	<b>0.082</b>

Per effetto di questa situazione in Italia si verifica oggi la seguente situazione. Sottraendo dalla spesa tanto statale quanto locale le voci relative alla spesa per interessi (questa prevalentemente statale) e la spesa per personale, si ha che la spesa “discrezionale” confrontabile in termini omogenei è: a) per la parte statale pari a circa 84 miliardi di euro (naturalmente al netto dei trasferimenti ai governi locali); b) per la parte locale è pari a circa 171 miliardi di euro (naturalmente al netto dei trasferimenti interni al comparto dei governi locali).

Con una specifica fondamentale: mentre la spesa statale è prevalentemente finanziata con le tasse pagate dai cittadini (e con il ricorso al debito pubblico, per cui lo Stato ha propria essenziale responsabilità e per cui paga interessi passivi); invece la spesa locale è fatta da Governi che hanno il potere di spesa ma non il dovere di presa fiscale, così risultando fiscalmente irresponsabili. È questa la stortura della nostra finanza pubblica. Una stortura che è tanto politica quanto economica.

## **2. L’anomalia istituzionale derivante dal federalismo del 2001. Le conseguenze.**

In Italia si è realizzata quindi una anomalia istituzionale, caratterizzata da una forte dissociazione della responsabilità impositiva da quella di spesa: metà dell’amministrazione pubblica è, in Italia, fuori dal vincolo democratico fondamentale *no taxation without representation*. Anzi è l’opposto: è una metà che ha il potere di spesa pubblica, senza avere il dovere e l’onere della presa fiscale.

Peraltro, con la riforma costituzionale del 2001 sono stati anche eliminati i controlli che esistevano sui sistemi locali (ad esempio è stato abolito, riguardo ai Comuni, il controllo dei Co.re.co.), non essendo però stato introdotto tempestivamente quel meccanismo di responsabilizzazione costituito dal federalismo fiscale, interi settori della spesa pubblica decentrata, soprattutto al Sud, sono andati fuori controllo.

Per evidenziare le distorsioni dell'attuale sistema di finanza derivata – che il federalismo fiscale mira a correggere - basta ricordare che oggi la compartecipazione IVA a favore delle Regioni ha assunto la forma di un trasferimento negoziato (soprattutto a seguito del blocco retroattivo, con l'accordo cosiddetto di Santa Trada nel luglio 2005, del meccanismo del d.lgs. n. 56 del 2000). L'aliquota della compartecipazione, inizialmente pari al 25,7% ha via via raggiunto il 44,72% nel 2008. Tutto ciò nell'ambito dei vari "Patti per la salute", dove la percentuale dell'aliquota è stata frutto tanto di estenuanti negoziazioni delle Regioni con il Governo, quanto (almeno in parte) di estemporanei criteri di riparto tra le Regioni. Il fatto che l'aliquota di compartecipazione IVA, che viene peraltro sempre determinata con D.M. *ex post* rispetto alla spesa concordata, sia quasi raddoppiata in 10 anni dimostra che l'aggancio tributario "versione IVA" del finanziamento della spesa per la sanità contribuisce, in realtà, un trasferimento sostanzialmente incondizionato dal bilancio statale. In teoria si tratterebbe di un "tax price", del prezzo fiscale pagato per il godimento di un servizio pubblico. In realtà si tratta di un meccanismo tipo "Bancomat". Va infine aggiunto che la compartecipazione IVA è assegnata alle Regioni sulla base dei consumi Istat, che però non considerano l'evasione fiscale. Se in una Regione tutte le operazioni IVA avvenissero in "nero", senza dare alcun gettito, comunque la stessa Regione riceverebbe invariata la sua quota di IVA dal comparto nazionale.

Peraltro, l'organizzazione sanitaria (che mediamente assorbe circa l'80% dei bilanci regionali) è, per giurisprudenza costituzionale, materia di competenza esclusiva regionale. Ma lo Stato ha continuato nei ripiani a piè di lista, stile anni '80.

Ad esempio, il decreto cosiddetto salva-deficit di giugno 2007 e la finanziaria per il 2008 hanno stanziato la cifra enorme di 12,1 miliardi di euro a favore di cinque Regioni in rosso sulla sanità (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia). Eppure ancora oggi la Asl n. 1 di Napoli fatica a pagare gli stipendi dei dipendenti. E le Regioni che furono beneficiarie da quel ripiano continuano a essere in deficit.

Tabella 1. Risultato di esercizio a fine 2009 delle 5 Regioni beneficiarie dell'intervento di ripiano straordinario del Governo Prodi (fonte: Corte dei Conti, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG). Dati in ml di euro.

LAZIO	-1.371,728
CAMPANIA	-725,099
SICILIA	-232,681
MOLISE	-72,294
ABRUZZO	-48,907

Sorge legittima la domanda su cosa è stato di quel ripiano. Nel complesso la situazione della sanità di alcune regioni è allarmante: lo strumento del commissariamento, introdotto nel 2005, doveva essere l'eccezione. E' diventato la regola, in una vasta parte dell'Italia. Oggi sono 5 le Regioni commissariate sulla sanità e 8 quelle impegnate in piano di rientro dai disavanzi.

In Italia ci sono poi differenze ingiustificate, basta leggere le relazioni regionali della Corte dei Conti: non è concepibile che una sacca per le trasfusioni costi in Calabria quattro volte di più di quanto costa in Emilia Romagna, o che la spesa pro capite per bambino negli asili nido a Roma sia di 16000 euro e 7000 a Modena, che eppure è un modello premiato a livello internazionale. Si possono citare ancora alcune anomalie nell'acquisto di attrezzature, quali ad esempio una Tac a 64 slice che costa 1.027.000 euro in Emilia Romagna, 1.397.000 euro in Lazio con una differenza di

370,00 euro, pari al 36%. Per quanto concerne i dispositivi medici di uso frequente una siringa da 5 mm in Sicilia costa 0,05 euro contro 0,03 euro della Toscana. Quasi il doppio. Oppure il fatto che la Campania riceva pro capite per la sanità più risorse che in Lombardia, ma mentre la qualità della sanità lombarda ha un indice di qualità di + 0,9, quella della Campania di -1,4 (v. tabella 3). Le migrazioni sanitarie al Nord sono in forte aumento.

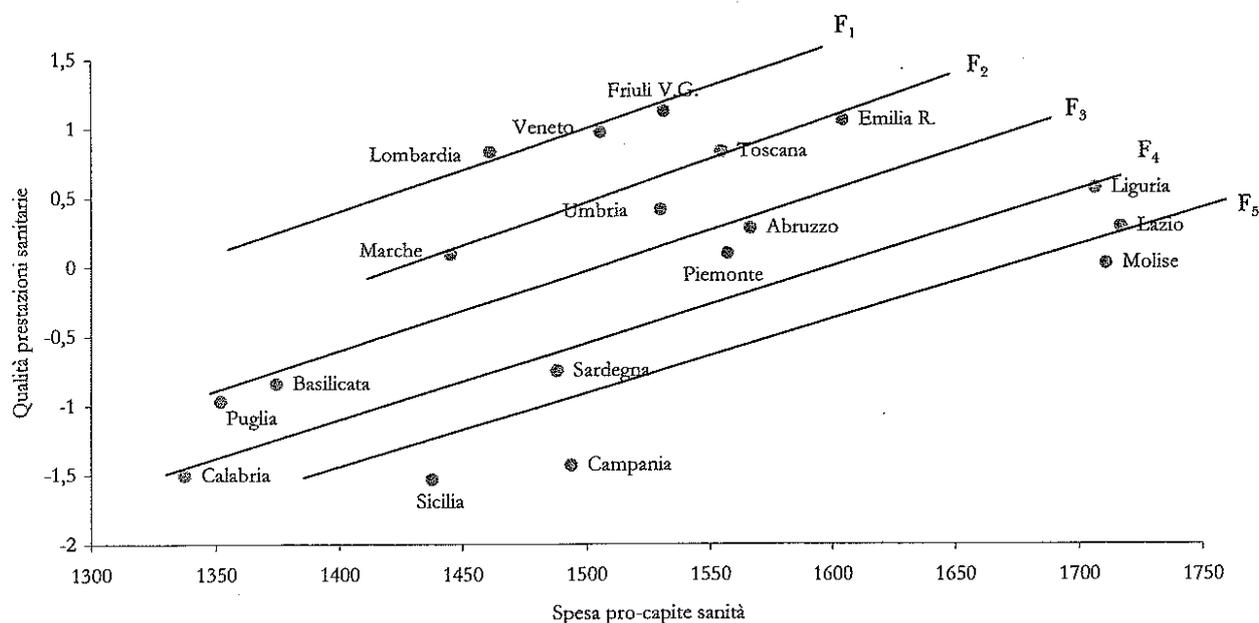
In un momento così grave di crisi finanziaria a livello internazionale, non ci si può permettere questo disordine interno a livello nazionale. Non si tratta, in questi casi, di gap strutturali o altro: sono solo differenze ingiustificate che poi ricadono sulla fiscalità generale, cioè sui contribuenti,

In Calabria dove alcuni ospedali hanno anche 20 dipendenti per posto letto (vedi tabella 2) la gente scappa e la Regione spende 280 ml ogni anno per migrazioni sanitarie.

Tabella 2. La dotazione organica in alcuni ospedali della Calabria con la percentuale d'inefficienza. Tratto da: "Analisi della attività ospedaliera in Calabria". Fonte dati: Regione Calabria. Elaborazione AIOP Calabria. Giugno 2010.

Ospedale	n. Posti letto	Personale Sanitario	Altro personale	Tot. Personale	% di inefficienza
Chiaravalle	38	163	45	208	437,0
Soriano	36	121	27	148	311,4
Palmi	21	184	25	209	351,9
Oppido	20	94	17	111	480,5
Taurianova	29	149	25	174	523,8
Gioia Tauro	48	147	26	173	216,1
Melito	93	315	54	369	152,3

Di fatto i livelli di assistenza sanitaria in molte Regioni sono quanto mai disomogenei. Di omogeneo c'è solo che proprio dove si riscontrano i maggiori disavanzi economici, minore è la qualità e la sicurezza delle cure rese ai cittadini. In questo contesto, un Presidente di Regione neo eletto, pur con le risorse tecniche che può avere a disposizione, in certe situazioni deve impiegare due o tre mesi per riuscire a scoprire l'effettivo deficit sanitario ereditato dalla gestione precedente.



**Tabella 3. Rapporto tra qualità delle prestazioni sanitarie e spesa pro capite nelle Regioni italiane. Fonte: Libro verde sul Welfare (2008).**

Nel complesso lo scorso anno le Regioni hanno prodotto un disavanzo di 4,6 mld di euro, attribuibile in massima parte a Lazio, Campania, Molise, Puglia, Calabria e Sicilia. A oggi ancora non è ben definibile l'ammontare dei debiti pregressi accumulati negli anni da alcune Regioni: solo per il Lazio si stimano oltre 7 mld. L'indebitamento complessivo degli enti del SSN si aggira, a tutto il 2008, intorno ai 47 mld secondo l'ultima relazione della Corte dei Conti, che espone serie preoccupazioni sull'effettiva tenuta del sistema, a causa, in particolare: dei ritardi nei pagamenti ai fornitori (in Molise si arriva a 851 gg), del frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria e ad ambigue operazioni di cartolarizzazione dei debiti. Eppure la sanità italiana è tra le migliori del mondo: è al secondo posto per qualità dopo la Francia e all'undicesimo per la spesa complessiva. Il vero problema italiano è allora il sistema sanitario di alcune Regioni del Sud (Lazio compreso): dove la spesa è più alta, la qualità molto più bassa, gli sprechi enormi. La sintesi è questa: ci sono poche Regioni che funzionano eccezionalmente bene e molte eccezionalmente male. In queste ultime peraltro sussistono gravi problemi sulla rilevazione dei costi, sulla qualità dei dati contabili, sul sistema di controlli interni. Occorrerebbe troppo spazio per descrivere le tante anomalie che il lavoro di quest'anno sul federalismo fiscale ha fatto emergere, ma la relazione presentata al Parlamento dal Governo il 30 giugno ne offre una sintesi efficace. Probabilmente è proprio alla sanità che il Presidente della Corte dei Conti si è riferito quando ha recentemente parlato di zone di "immunità patrimoniale" presenti nel nostro sistema, con procedimenti disciplinari divenuti "pressoché inesistenti o inefficaci", con una perdita del "senso sacrale del pubblico denaro". In altre parole: le regole che esistono spesso non si applicano, in un sistema che sembra congeniato apposta per permetterne l'elusione sistematica. Spesso si tratta di una situazione che rappresenta un'enorme fonte di guadagni per le consorterie mafiose: l'inchiesta sulle cliniche private gestite da Michele

Ajello (al quale gli inquirenti hanno ora sequestrato 800 ml), fonti di esorbitanti costi a carico della sanità pubblica, è paradigmatica.

In conclusione, un sistema di finanza derivata, con ripiani a piè di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica finisce quindi per premiare chi ha più creato disavanzi, favorisce una politica dell'inefficienza, consacrando il principio per cui chi più ha speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno - perché è stato più efficiente - deve continuare a spendere di meno. Inoltre, ha diffuso il costume dello "scaricabarile" delle responsabilità: il Sindaco scarica sulla Regione le responsabilità del suo dissesto, accusandola di non avergli trasferito i soldi per gli asili o per i trasporti, la Regione accusa lo Stato di non avergli dato i soldi per la sanità e così via in una chiara confusione di responsabilità, che può portare a fatti come i rifiuti di Napoli, di cui la colpa non sembra essere di nessuno. Senza rovesciare questa dinamica e senza reali incentivi all'efficienza non si potranno creare sufficienti motivazioni per una razionalizzazione della spesa pubblica.

### **3. Il federalismo fiscale come rimedio bipartisan e solidale all'anomalia istituzionale**

Le possibilità di rimediare a questa situazione e riportare l'Italia sulla strada - ineludibile - della trasparenza e dell'efficienza non sono né semplici, né immediate. E' dunque un elemento di grande rilievo che il nuovo disegno di legge delega sul federalismo fiscale abbia assunto il carattere bipartisan di riforma condivisa sia dal comparto Regioni ed Enti locali sia da una larga parte del Parlamento nazionale.

E' utile ripercorrere il percorso che ha portato a questo importante risultato. Nella sua base iniziale il testo aveva già recuperato molti degli importanti lavori svolti nell'ultimo periodo e anche parti del d.d.l. Prodi, di cui riprendeva le soluzioni in tema di perequazione, ma nello stesso semplificava il quadro dagli eccessi di statalismo, valorizzando invece i principi di responsabilità, di autonomia e di sussidiarietà. Nei passi successivi è stato decisivo il confronto con Regioni ed Enti locali, che ha portato al risultato dell'approvazione unanime del testo da parte della Conferenza Unificata (ottobre 2008). Si è trattato di un risultato inedito rispetto a tutti i precedenti tentativi sul federalismo fiscale, che ha anche condotto a un accordo, ai fini del finanziamento, sulla definizione delle funzioni fondamentali, superando quell'atavica diatriba tra Regioni ed Enti locali che ha sempre portato al fallimento chi, in passato, ha tentato di misurarsi nell'impresa. Nel complesso si è realizzata una convergenza decisiva per il successo della riforma, perché i soggetti regionali e locali che sono stati coinvolti, avendo assentito, sono ora corresponsabili del processo di attuazione. Quando le riforme sul federalismo fiscale non raggiungono questi alti livelli di consenso, il rischio (*rectius*: la certezza) d'incidenti o blocchi in fase di attuazione è inevitabile. La storia italiana insegna che quando in tema di finanza locale le riforme sono state invece - in un certo senso - calate dall'alto, bypassando il consenso delle autonomie, l'insuccesso è stato evidente, come nel caso dell'ultima legge (il d. lgs. 56/2000) sulla finanza regionale, che pur innovativa nei principi, è stata di fatto bloccata dall'accordo di Santa Trada del 2006, costringendo a ritornare alla logica della finanza derivata e dei ripiani statali a piè di lista.

Nel caso di questa riforma sul federalismo fiscale, invece, anche nella successiva fase parlamentare si è sviluppato un dialogo costruttivo con l'opposizione e il risultato finale dell'approvazione sia alla Camera che al Senato con un'ampia maggioranza è stata una prova di grande maturità del sistema politico italiano, che ha dimostrato, su questa riforma, di essere in grado di superare quel bipolarismo "rusticano" sempre basato sulla delegittimazione dell'avversario che ha inquinato gli ultimi decenni della nostra vita repubblicana fino a portare a due riforme costituzionali (2001 e 2005) approvate a colpi di maggioranza.

La nuova legge sul federalismo fiscale, quindi, introduce soluzioni fortemente innovative, e allo stesso tempo rappresenta un'efficace sintesi dell'attività degli ultimi anni, compreso l'importante lavoro dell'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale (2003-2006).

Con queste premesse, la nuova legge introduce la prima organica attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, con la possibilità di realizzare in Italia la vera riforma dello Stato in base al principio di responsabilità.

In tema di perequazione, la legge delega afferma la necessità del superamento della spesa storica a favore del finanziamento al costo standard di *sanità, assistenza, istruzione, trasporto spesa in conto capitale*. La scelta è quanto mai opportuna e la convergenza sul punto è stata molto forte all'interno di tutti i lavori citati. La spesa storica, infatti, riflette non solo i fabbisogni reali (quelli standard) ma anche vere e proprie inefficienze. Solo il primo elemento ha una valenza sociale significativa, l'altro rappresenta un elemento negativo che non può essere avallato. Il meccanismo del costo standard è quindi una esplicitazione molto forte dei principi di solidarietà e di eguaglianza.

Per le *funzioni non essenziali* - che sono una parte molto minore dei bilanci regionali - si opta invece per la perequazione (non integrale) delle capacità fiscali: il concetto di fabbisogno standard è, infatti, in questo caso sostanzialmente inapplicabile e quindi sconsigliato, anche perché per esse non esistono le preoccupazioni di ordine politico e sociale che suggeriscano la scelta della perequazione integrale. Rispetto ad esse è quindi attuata una perequazione alla capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio ed è quindi compatibile con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale.

In questo modo si garantisce il finanziamento integrale (sulla base di costi standard) delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali e un adeguato finanziamento del trasporto pubblico locale sulla base degli specifici criteri sopra indicati.

Il finanziamento avviene attraverso il gettito dell'IRAP (in attesa che questa imposta venga sostituita con altri tributi propri regionali da individuare in una fase successiva), attraverso altri tributi regionali che i decreti legislativi dovranno individuare in base al principio di correlazione, attraverso l'addizionale Irpef e la compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote specifiche del fondo perequativo. La parte residua delle spese viene, infine, finanziata con il gettito dei tributi regionali e con la perequazione, attuata in modo trasparente sulla capacità fiscale. Viene quindi disposta la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese enunciate.

In base a questo modello, le funzioni individuate dalla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. (sanità, assistenza, istruzione), e su cui allo Stato spetta la definizione dei "*livelli essenziali delle prestazioni*" in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale, vengono a trovare una adeguata protezione anche sul lato finanziario. Per le residue funzioni, l'uniformità nei livelli o nelle caratteristiche dell'offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino controproducente rispetto all'esigenza di differenziare le politiche per tenere conto di interessi specifici locali: per questo terzo tipo di funzioni sono quindi ammissibili sistemi di finanziamento e di perequazione meno pervasivi.

Vengono previsti anche altri innovativi principi come quello – peraltro già introdotto in Germania dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999<sup>13</sup> che è stata alla base della riforma del federalismo fiscale in questo paese – in base al quale per effetto della perequazione non potrà essere rovesciata la graduatoria delle capacità fiscali (collocando, dopo la perequazione, la Regione più ricca ad un livello più basso di quella più povera).

Innovativo è anche il principio della territorialità dei gettiti, per cui alla Regione andrà il gettito effettivamente percepito sul territorio e non quello virtuale calcolato secondo i consumi Istat, come oggi avviene per l'IVA, premiando di fatto le realtà dove maggiore è l'evasione di questa imposta.

---

<sup>13</sup> BVerfGE 101, 158.

Vengono poi previsti altri principi dal carattere “rivoluzionario” per un sistema come quello italiano. Ad esempio, quello di premiare i virtuosi e punire gli inefficienti (riducendone l'autonomia), fino a introdurre il “fallimento politico” per quegli amministratori che portano un ente al dissesto finanziario: come un imprenditore fallito non può rimettersi subito a fare l'imprenditore, così un sindaco “fallito” non potrà subito riciclarsi, come oggi purtroppo avviene, in parlamentare o euro deputato.

#### **4. Gli specifici passaggi dei decreti di attuazione del federalismo fiscale.**

Considerato da questo punto di vista, il federalismo fiscale è il più imponente processo di razionalizzazione del sistema italiano di finanza pubblica degli ultimi 30 anni. Non è esagerata questa definizione. Si tratta di un processo rivolto a raddrizzare quello che nella reazione presentata alle Camere lo scorso 30 giugno, il Governo ha definito “l'albero storto” della finanza locale e regionale. Il lavoro svolto dalla Commissione tecnica per il federalismo fiscale (Copaff) in questo anno ha permesso di prendere coscienza e di affrontare alcune gravi lacune che erano latenti del nostro sistema. Soprattutto ha messo in evidenza i limiti del processo di federalismo che è stato avviato con la riforma costituzionale del 2001, che - come si è già detto - sebbene abbia trasferito importanti - e in certi casi abnormi (si pensi alla materia “grandi reti di trasporto” assegnata alla competenza concorrente) - funzioni legislative alle Regioni, abbia abolito i controlli sugli Enti locali (i Co.Re.Co), ecc. in realtà non ha posto attenzione ai processi necessari per gestire il federalismo in chiave responsabilizzante. La situazione attuale che sta emergendo, e di cui si è dovuto prendere atto e porvi rimedio con un impegnativo lavoro, è quindi quella di un processo di federalismo che, in assenza di federalismo fiscale, era rimasto gravemente incompiuto. In altre parole, l'occasione dell'attuazione del federalismo fiscale ha permesso - per così dire - di “alzare il coperchio della pentola” e constatare la grave carenza, se non la confusione, di basi informative e in alcuni casi addirittura contabili (come in Calabria dove era inattendibile l'intera contabilità della sanità ed è stato necessario nominare dei revisori esterni per ricostruirla) che affliggeva il sistema. Un disordine di cui non si avrebbe avuto piena cognizione se non fosse iniziata la fase dell'attuazione del federalismo fiscale. Un disordine che veniva pagato da tutti gli italiani attraverso i ripiani a piè di lista che poi andavano a carico della fiscalità generale. Si tratta di una situazione che non può nemmeno essere guardata con favore dai mercati.

Il processo di attuazione del federalismo fiscale si caratterizza quindi in un percorso che mantenendo molto alto il tasso di solidarietà, determina insieme una forte lotta agli sprechi che oggi esistono. Questo si realizza innanzitutto con il passaggio dalla spesa storica (che finanzia servizi e inefficienza) ai costi standard (che finanziano i servizi).

##### **4.1. I costi standard nella sanità.**

Questo passaggio viene realizzato con il nuovo decreto sui costi standard, che mantiene un alto livello di solidarietà, perché a tutte le Regioni è garantito un finanziamento pari almeno a quello con cui una realtà come la Lombardia realizza un servizio sanitario di eccellente qualità. Tale decreto però renderà trasparenti, per la prima volta, gli enormi sprechi che oggi si annidano in alcuni sistemi regionali. Il suo meccanismo di funzionamento è il seguente: si identificano cinque Regioni in sostanziale equilibrio economico tra le quali la Conferenza Stato-Regioni ne sceglierà tre, che faranno da *benchmark* per le altre. Ci sarà un adeguato periodo transitorio, ma fin da subito sarà evidente la differenza tra spesa storica e costo standard: i cittadini potranno giudicare se quella differenza, nella loro Regione, è dovuta a uno spreco eccezionale o a un servizio di qualità eccezionale. Il fatto che, nel nuovo fisco regionale, l'addizionale Irpef regionale potrà essere aumentata fino al 3% scrive la parola “fine” sui ripiani statali del passato, fatti a spese di tutti i contribuenti italiani. Come quello, emblematico, di ben 12 miliardi di euro attuato dall'ultimo

Governo Prodi a favore di 5 Regioni in extra deficit sanitario che, nonostante tutto, continuano ancora oggi in disavanzo.

#### **4.2. I fabbisogni standard di Province e Comuni.**

E' stato varato ed è all'esame del Parlamento il decreto sui fabbisogni standard dei Comuni e delle Province che determina, anche in questo ambito, l'abbandono definitivo del perverso criterio della spesa storica, che ha sistematicamente premiato gli inefficienti e penalizzato i virtuosi.

I fabbisogni standard verranno determinati attraverso il coinvolgimento della metodologia già applicata da tempo per gli studi di settore e quindi attraverso l'azione operativa di SOSE (Società per gli studi di settore), che gestisce e aggiorna circa 206 studi di settore, relativi a una platea di 3,5 milioni di contribuenti. Nel comparto fiscale SOSE gestisce una banca dati estesa su circa 25.000 variabili, strutturata in modo efficiente, sui cui dati effettua controlli di coerenza: sono attivi circa 15.000 filtri, in grado di verificare la validità dei dati forniti tramite i questionari. La SOSE ha dunque tutte le caratteristiche tecniche per qualificarsi come strumento per la identificazione dei fabbisogni standard. Si tratta in specie di una società interamente pubblica (di proprietà per l'88% del MEF e per il restante 12% della Banca d'Italia), che ha acquisito un'esperienza ormai decennale nell'applicazione delle metodologie degli studi di settore.

Questa metodologia, basata su forti elementi di accompagnamento e condivisione, debitamente strutturata e mirata riguardo all'ambito dei fabbisogni standard, può dunque riuscire dove nel passato hanno ripetutamente fallito le formule calate dall'alto. Le esperienze del passato dimostrano infatti che questo metodo non ha funzionato. Lo dimostrano in particolare i fallimenti della legge n. 85/1995 sul finanziamento di Comuni e Province, che cercò di introdurre il cd. "fabbisogno teorico standardizzato" calcolato con parametri predeterminati; ancora il fallimento del decreto n. 244/1997, rimasto inapplicato; infine il fallimento, rispetto alle Regioni, del D. Lgs. n. 56/2000. Queste esperienze negative dimostrano la necessità di cambiare metodo, perché la elaborazione di standard o di formule di attribuzione dei finanziamenti, per quanto valida e astrattamente condivisibile in linea di principio, alla prova dei fatti si è sempre dimostrata inadeguata per definire la varietà delle situazioni e per attivare processi di razionalizzazione della spesa. In sintesi: sarebbe stato relativamente facile stabilire un formula e indicare già oggi una cifra dei risparmi, come si è fatto in passato. Si poteva dire già subito che il costo specifico per una funzione – ad esempio l'anagrafe – è "x" o "y". Ma se ad esempio un Comune tiene aperta l'anagrafe il sabato per permettere ai cittadini di ritirare i certificati fuori dall'orario di lavoro, questo non è uno spreco, come invece sarebbe se il personale dedicato al servizio fosse il doppio di quello di un Comune analogo.

Oppure, ed ancora ad esempio, è vero che in certi Comuni si spende poco per asili nido, ma potrebbe essere che si tratta di realtà dove è particolare la realtà sociale, non perché si risparmia sul personale. Le formule calate dall'alto, per quanto evolute, danno subito una cifra ipotetica, ma per questo non sempre una cifra davvero realistica e perciò utilizzabile.

Quanto questo sia funzionale per l'efficienza lo dimostrano appunto i fallimenti del passato. Non è quindi una cifra, ma piuttosto un metodo, la formula necessaria per la determinazione dei fabbisogni standard. Un nuovo metodo che permette di arrivare alle cifre, ma attraverso un processo specifico, altamente innovativo per il settore degli enti locali, cui sarà applicato, nelle forme che saranno concertate.

#### **4.3 Il federalismo demaniale**

Un aspetto rilevante è dato dall'attribuzione a Regioni, Province e Comuni di un proprio patrimonio (in attuazione di quanto prevede l'art.119 della Cost.). Si tratta di un federalismo che è rivolto a trasferire agli enti territoriali il demanio marittimo (ad esempio le spiagge); il demanio idrico (ad esempio i fiumi, i laghi); gli immobili (caserme, altri immobili dello Stato, ecc.). Non si tratta di un

salto nel buio: nelle Regioni a Statuto speciale questo processo è già avvenuto da tempo, con ottimi risultati. Il patrimonio complessivo della nostra Repubblica in questo processo viene maggiormente distribuito agli enti territoriali che sono meglio in grado di valorizzarlo, anche al fine – in certi casi – di metterlo sul mercato, ottimizzando un principio di correlazione tra proprietà e funzioni legislative e amministrative. E' importante precisare che il nuovo decreto introduce un federalismo di "valorizzazione", nel quale beni vengono restituiti ai territori: ai Comuni alla cui storia sono legati, alle Province e alle Regioni che possono meglio valorizzarli, assumendosene la responsabilità di fronte ai propri elettori. Non ha infatti senso, ad esempio, che la proprietà delle spiagge rimanga allo Stato e i canoni demaniali li riscuota lo Stato, quando tutte le competenze in materia di turismo sono delle Regioni. E' invece molto più funzionale alla valorizzazione che sia un unico soggetto, in questo caso la Regione, a essere – ovviamente nel rispetto del regime demaniale (le spiagge non potranno quindi essere vendute) – titolare sia della funzione che del bene: trattenendo i canoni demaniali avrà più interesse a valorizzarlo con gli strumenti legislativi e amministrativi di cui dispone. Lo stesso potrà avvenire per gli immobili trasferiti ai Comuni: molti immobili statali saranno gratuitamente trasferiti in proprietà ai Comuni, cioè ai soggetti istituzionali che hanno il potere di produrre ricchezza: un Comune con una variante urbanistica può generare grandi valori (economici, ambientali, sociali) da beni che altrimenti, rimanendo nelle mani degli apparati centrali, rimarrebbero sotto utilizzati, generando solo inutili spese di manutenzione a carico della collettività. Si tratta della possibilità di riqualificare intere aree della città. La gestione statale non è sempre la soluzione migliore: tante opere che fanno la ricchezza e lo splendore del nostro Paese sono storicamente nate dal basso, dai Comuni che le hanno volute e che le hanno finanziate con proprie risorse.

#### **4.4 Il nuovo fisco locale.**

Il federalismo fiscale determina il passaggio dalla finanza derivata alla finanza autonoma. Si tratta di un fondamentale tassello nella strada diretta a "raddrizzare" l'albero storto della finanza pubblica italiana. L'obiettivo è quello della massima possibile coincidenza tra la cosa amministrata e la cosa tassata, passaggio fondamentale per attivare nella trasparenza il circuito della piena responsabilizzazione. In effetti il quadro attuale della tassazione locale è assai complicato, essendo costituito da ben 18 fonti di gettito, che vanno dall'Ici alla "tassa sull'ombra" (che colpisce la pura proiezione dei balconi, delle pensiline o di altri elementi sul suolo pubblico senza che ciò derivi alcuna limitazione al suo utilizzo) cui si aggiunge una zona grigia di prelievi di incerta natura (ad es. i canoni idrici), spesso oggetto di pronunce chiarificatrici della Corte costituzionale. Peraltro le finanze comunali, oltre a questa selva di tributi e gabelle, causa di spaventosi contenziosi e di pesanti oneri burocratici, si alimentano anche di trasferimenti statali e regionali per altri 29 mld di euro assegnati in base alla stratificazione nel tempo della spesa storica. Il risultato è l'antitesi di un serio federalismo, il cui presupposto sarebbe invece quello di consentire al cittadino di giudicare con il voto l'amministrazione locale: per Tocqueville la democrazia iniziava con la pubblicazione del bilancio sulla casa comunale.

Il nuovo decreto approvato dal Governo permette ora un notevole passo in avanti, con la prudenza e gradualità necessarie al successo delle riforme, soprattutto in tempi difficili di contesto globale. Il decreto configura due fasi: una prima in cui si sopprimono i vecchi trasferimenti statali e si assegnano ai Comuni i gettiti dei tributi erariali legati agli immobili.

Una seconda fase, destinata a partire dal 2014, in cui questi tributi sono assorbiti in una nuova imposta, l'imposta municipale principale - a sua volta strutturabile dai Comuni anche in imposta municipale secondaria (con la quale il Comune può, se lo decide, accorpate ulteriori tributi minori). Si semplifica così radicalmente il quadro dei 18 tributi esistenti. Si ristabilisce così una possibilità effettiva di controllo dell'elettore sulla tassazione e sulla spesa delle singole amministrazioni locali, anche perché grazie alla determinazione dei fabbisogni standard risulteranno evidenti sia i livelli efficienti di spesa sia gli sprechi ingiustificati. Il cittadino sarà finalmente un giudice consapevole, come democrazia vuole, della pressione fiscale locale.

La novità principale della fase intermedia è soprattutto la cedolare secca sugli affitti, perché la riduzione dell'aliquota al 20% offre una notevole opportunità di emersione. Ai Comuni viene inoltre dato accesso a dati strategici, come consumi elettrici e gas, dai quali è facilmente verificabile se un immobile è utilizzato oppure no. Recuperare evasione e poter dimostrare che con quelle risorse si sono costruite asili o scuole diventerà quindi un nuovo capitolo delle politiche locali.

E' peraltro opportuno che fino al 2014 non siano lasciati nuovi margini di manovra sulla misura delle imposte locali, perché in questo periodo intermedio i Comuni si devono concentrare sul recupero della forte evasione fiscale che caratterizza il settore immobiliare (basti pensare alla recente scoperta di 2 ml di immobili non accatastati).

In questo processo viene attuata anche la fiscalizzazione della maggior parte dei trasferimenti dello stato e delle Regioni ai Comuni, superando un sistema di finanza derivata che ha dato luogo spesso a defatiganti contenziosi. La fiscalizzazione al contrario permette una maggiore tracciabilità della spesa e della imposizione, favorendo quindi il controllo democratico da parte degli elettori.

#### **4.5 Il nuovo fisco regionale: un'attenzione alla famiglia e alla sussidiarietà orizzontale.**

Il decreto sulla fiscalità regionale introduce novità rilevanti. Si attua una revisione e un potenziamento, riducendo in modo equivalente l'Irpef nazionale, dell'addizionale Irpef regionale, che prevede anche la possibilità di considerare i carichi familiari e di utilizzare la leva fiscale per agevolare la sussidiarietà orizzontale. Ciò in conformità ai principi dell'art.2 della legge delega: lett. ff) della legge n. 42 del 2009: "definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale" e gg) "individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti". Oggi in Italia alle Regioni non è consentito di attuare una propria politica fiscale a favore della famiglia per cui si verifica la discutibile situazione - prima ricordata - per cui un *single* paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia con figli a carico. Il decreto recentemente approvato dal Governo cambia questa situazione e le Regioni potranno considerare i carichi familiari nell'addizionale Irpef, tramite il riconoscimento di detrazioni regionali per ogni figlio a carico.

La soluzione adottata dal decreto è analoga a quella spagnola, dove alla detrazione statale si aggiunge la detrazione regionale prevista sulla propria quota Irpef si aggiunge a quella statale. Sempre sull'addizionale Irpef si introduce un'altra novità, che riguarda i sistemi regionali di welfare, consentendo di utilizzare la leva fiscale per agevolare l'effettuazione di certe attività a carattere sociale: la prospettiva è quella di permettere la detraibilità diretta in sede di Irpef di svariate forme di *bonus* a favore delle famiglie e dei singoli (anziani, buono scuola, disabili, ecc.), la cui diffusione è ora ostacolata da forti difficoltà burocratiche. Evitando tutta una serie di complicati passaggi burocratici, si lascerebbero, ad esempio, fin dall'inizio i soldi alle famiglie evitando l'illogico meccanismo "prelievo e poi redistribuzione" delle medesime risorse. Oggi, infatti, il prelievo fiscale confluisce a livello centrale; qui è restituito in piccola parte alla Regione che, attraverso il buono, ne ridà una quota al contribuente che per ottenerlo deve fare istanze e subire controlli burocratici. Il cittadino si ritrova a ricevere indietro una parte di quanto ha pagato in imposte, ridotto però del costo di gestione burocratica di questo *trasfer*. E' quindi più semplice consentire alle Regioni di attuare le loro politiche differenziate (come i buoni, che sono calibrati sulle specifiche caratteristiche dei contesti regionali) attraverso (là dove è possibile) detrazioni dall'addizionale regionale Irpef: il contribuente si tiene in tasca i soldi, li spende nel servizio che vuole (pubblico o privato) e li detrae dalla dichiarazione dei redditi. Si tratta di misure di riduzione del carico fiscale si ricollegano a un mutamento di prospettiva, che preferisce al circuito prelievo-erogazione di servizi l'autorisposta che i soggetti possono dare alle proprie necessità, innanzitutto tramite le risorse che conservano e che non vengono loro sottratte dal fisco regionale. In questi

termini si applica quindi al federalismo fiscale un famoso disposto della Corte costituzionale tedesca per cui il risparmio fiscale viene prima dell'assistenzialismo.

Il decreto contiene altre rilevanti novità, come il principio di territorialità: la compartecipazione IVA sarà legata a quanto effettivamente riscosso sul territorio e non più, come avviene oggi, a quel meccanismo dei consumi Istat per cui se in una Regione si realizza un'evasione totale, comunque questa riceve la sua quota di Iva.

E' poi stabilita la possibilità di ridurre, fino ad azzerarla, l'IRAP, in modo che una gestione regionale avveduta e la lotta agli sprechi possano tradursi in un abbassamento della pressione fiscale.

In definitiva, la razionalizzazione del sistema avviene attraverso una maggiore "tracciabilità" dell'imposizione regionale, permettendo il controllo dell'elettore secondo il principio "vedo-pago-voto".

## **5. Gli effetti ipotizzabili in sintesi:**

### **5.1 Piena e intensa solidarietà ma decisa lotta agli sprechi.**

L'avvio del federalismo fiscale costituisce una riforma indilazionabile per il nostro Paese: la posta in gioco nell'attuazione del federalismo fiscale è la vera riforma dello Stato in base al principio di responsabilità. Innanzitutto in questo si traduce il federalismo fiscale: in una decisa iniezione di responsabilità nel sistema attuale, in grado di determinare una razionalizzazione del federalismo incompiuto introdotto nel 2001 con una forte spinta alla lotta agli sprechi ingiustificati che oggi esistono e che si traducono in inefficienze dove si spesso di alimentano anche gravi circuiti di illegalità. Il passaggio dalla spesa storica (che finanzia servizi e sprechi) al costo/fabbisogno standard (che finanzia i servizi) garantisce un elevatissimo grado di solidarietà e permette una svolta dentro il comparto della finanza decentrata nei termini di gestione responsabile del pubblico denaro. Si attiva il circuito della responsabilità, favorendo la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità, impedendo di continuare a presentare come solidarietà quello che invece è rendita, clientela politica, o, peggio ancora, circuito d'illegalità. E' stato limpidamente evidenziato: "A memoria, questa è la prima volta che un testo normativo, di attuazione in via diretta della legge fondamentale, pone al centro del suo articolato in modo così netto il principio di responsabilità, il quale è tutt'altro che vago nelle sue premesse e nelle sue implicazioni di sistema ... È una novità priva di precedenti, che può consentire l'avvio di ciò che nella storia della Repubblica è sempre mancato: della riforma dello Stato, ipotizzata al tempo della Costituzione, riproposta negli anni '70 del secolo scorso, sistematicamente fallita per aver disgiunto appunto la responsabilità nel reperimento delle risorse dal potere di spesa ... il profilo dello Stato sociale degradato a Stato assistenziale è dipeso da una lettura monca e parziale della Costituzione"<sup>14</sup>. In effetti, la riforma è destinata a scrivere la parola "fine" alle prassi assistenzialistiche basate sulla spesa storica e ai ripiani a piè di lista, alle logiche premianti per quegli amministratori che perseguono politiche devastanti per i bilanci pubblici facendole poi ricadere sulla fiscalità generale. Essa introduce invece elementi diretti a consentire miglioramenti dei servizi e/o una riduzione della pressione fiscale, innestando fattori di competitività tra i sistemi locali, senza determinare inaccettabili lesioni del principio di eguaglianza delle opportunità, ridà effettività alla possibilità del controllo democratico degli elettori. Il Presidente della Repubblica, nel discorso pronunciato a Palazzo Ducale, in Venezia, il 18 settembre 2008, ha giustamente ricordato che: "in Italia, deve porsi in particolare un forte accento sul rapporto tra un più coerente disegno evolutivo

---

<sup>14</sup> M. BERTOLISSI, *Commissioni riunite affari costituzionali, bilancio e finanze e tesoro del Senato - Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, riguardante il federalismo fiscale*. Novembre 2008.

in senso autonomistico e federalistico dell'ordinamento della Repubblica, e il superamento di quel persistente, e perfino aggravato, divario tra Nord e Sud che denuncia la storica incompiutezza dell'unificazione nazionale. Ciò richiede la più chiara manifestazione di volontà nel combattere chiusure ed egoismi nelle Regioni più sviluppate, nel tener fede concretamente al principio di solidarietà, e nel chiamare al tempo stesso le Regioni del Mezzogiorno, alla pari di tutte le altre, alla prova della responsabilità per l'uso economico e il rendimento qualitativo delle risorse pubbliche, nazionali ed europee”.

## 5.2 Un puntuale controllo dell'elettore sulle imposte locali e regionali: vedo, pago, voto.

In secondo luogo, si attiva il controllo democratico del cittadino, in chiave responsabilizzante per chi governa una istituzione. Il cittadino si dovrà muovere secondo il principio “pago, vedo, voto”. E se non vede, o se vede ciò che non va bene, allora non lo vota. Il cittadino potrà diventerà un controllore severo delle politiche regionali e locali grazie ad una nuova tracciabilità della spesa (attraverso i costi e i fabbisogni standard) e della imposizione (attraverso la revisione del farraginoso sistema attuale)

## 5.3 Una “Big Society” regionale e locale: la rivincita della sussidiarietà. Un patrimonio della dottrina sociale.

Infine, si può ritenere che il federalismo fiscale vada nella direzione di una piena attuazione del principio di sussidiarietà, recentemente rivalutato all'interno del dibattito pubblico europeo soprattutto nel modello di *Big Society* proposto da Cameron, costruito su una doppia devoluzione (dal centro alla periferia e dalla pubblica amministrazione ai corpi intermedi). Se non si deve sprecare e se i fabbisogni standard metteranno in evidenza gli sprechi, non ci può permettere il lusso di una ideologia statalista, occorre valorizzare le risorse di cittadinanza attiva presenti nelle realtà regionali e locali. Si apre la sfida di ricostruire i modelli sociali sul presupposto di un'antropologia positiva. Si deve superare l'*homo homini lupus* di Hobbes con il riconoscimento di una antropologia positiva. Siamo in una fase di transizione, che origina dalla crisi dei presupposti. Si affaccia quindi all'orizzonte una soluzione alternativa all'antropologia negativa di tipo hobbesiano, dove l'uomo è un lupo e la gabbia statale consente la convivenza civile<sup>15</sup>. La crisi in atto obbliga al realismo e impone il recupero di una visione positiva dell'uomo, dei suoi desideri originali<sup>16</sup>, dei suoi diritti. Partire dalla considerazione che l'uomo “sia un essere ferito e debole, ma intrinsecamente capace di comportamenti altruistici, solidali o almeno non auto-

---

<sup>15</sup> Cfr. J. CARRON, *Assemblea generale CDO. 22/11/2009, Intervento*, che afferma: “Questo è il paradosso della modernità: più incoraggia l'individualismo, più è costretta a moltiplicare le regole per mettere sotto controllo il “lupo” che ognuno di noi si rivela potenzialmente essere. Il clamoroso fallimento di questa impostazione è oggi davanti a tutti, malgrado i tentativi di nascondere. Non ci saranno mai abbastanza regole per ammaestrare i lupi. Questo è l'esito tremendo quando si punta tutto sull'etica invece che sull'educazione, cioè su un adeguato rapporto tra l'io e gli altri. Ma non è tanto l'incapacità delle regole a costituire il problema. La vera questione è che l'individualismo è fondato su un errore madornale: pensare che la felicità corrisponda all'accumulo. In questo la modernità dimostra ancora una volta la mancanza di conoscenza dell'autentica natura dell'uomo, di quella sproporzione strutturale di leopardiana memoria. Per questo l'individualismo, ancor più che sbagliato, è inutile per risolvere il dramma dell'uomo. Inoltre occorrerebbe aggiungere anche un ulteriore inganno, proclamato dal potere dominante: che si possa essere felici a prescindere dagli altri”

<sup>16</sup> L. GIUSSANI, *L'io, il potere, le opere*, Genova, 2000, 94, ss.: «Il desiderio è come la scintilla con cui si accende il motore. [...] E allora si mette a cercare il pane e l'acqua, si mette a cercare il lavoro, a cercare la donna, si mette a cercare una poltrona più comoda e un alloggio più decente, si interessa a come mai taluni hanno e altri non hanno, si interessa a come mai certi sono trattati in un modo e lui no, proprio in forza dell'ingrandirsi, del dilatarsi, del maturarsi di questi stimoli che ha dentro e che la Bibbia chiama globalmente “cuore”.

interessati, ovvero di scambi umani”<sup>17</sup>, permette di identificare e recuperare, dopo un’epoca di affossamento ideologico, l’eredità di un’antica tradizione che ha caratterizzato lo sviluppo della società europea e di riscoprirlo nella prospettiva della post modernità. Cambiano i presupposti e con questi il metodo: mentre un’antropologia negativa porta a sviluppare dinamiche repressive, una positiva privilegia quelle premiali; favorisce il passaggio dalle logiche assistenzialistiche a quelle di sviluppo delle “capacitazioni”<sup>18</sup>; tende a considerare il cittadino, prima che un controllato della P.A., come una risorsa della collettività; considera l’interesse generale (cioè il bene comune) non più come monopolio esclusivo del potere pubblico, ma come un’auspicata prospettiva dell’agire privato. E’ la rivincita in chiave moderna di una tradizione di sussidiarietà scritta nel DNA della nostra storia, al punto da costituirne il segreto del suo sviluppo<sup>19</sup>. Una tradizione che è stata combattuta in nome di un lusso ideologico che oggi, in tempi di crisi, non possiamo più permetterci. In Italia, infatti, nella prassi risorgimentale vinse un liberalismo statalista dove l’anima popolare, propria non solo della tradizione cattolica, ma anche di quella socialista e di quella liberale, fu duramente combattuta. L’emblema fu la legge Crispi del 1890 che nazionalizzò ben 22.000 Opere Pie (si trattava di 1.200 ospedali, 800 asili, ecc.) nate dalla carità popolare e come tali espressione plurisecolare della sussidiarietà. Quel lusso ideologico, per il quale l’opera di un Don Bosco – che tirò fuori centomila ragazzi dalla strada – avrebbe potuto svolgerla meglio un assistente sociale, trova ora anche nel federalismo fiscale un’importante occasione di ripensamento. Il federalismo fiscale apre un nuovo spazio alla valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, e alle realtà sociali efficienti e attive sui territori. La logica del federalismo fiscale è, infatti, quella di spingere alla valorizzazione delle risorse di cittadinanza attiva presenti sul luogo, piuttosto che far pagare ai cittadini i costi di un’ideologia che mortifica la libertà di scelta degli utenti e gonfia gli apparati delle burocrazie. Nel federalismo sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale sono facce di una stessa medaglia. Si tratta, direbbero gli inglesi, di un processo che porta a scommettere e a puntare sulla valorizzazione della cittadinanza attiva, che porta a mettere il potere delle persone (*people power*) al centro del governo. E’ appena il caso di ricordare in questa sede come il principio di sussidiarietà sia al centro della dottrina sociale della chiesa cattolica. La prima formulazione espressa di questo principio compare nel 1931 ad opera di Pio XI, nell’Enciclica *Quadragesimo anno*, laddove si afferma, con un’espressione ormai nota: «come non è lecito sottrarre ai privati per affidarlo alla comunità ciò che essi possono compiere con le proprie iniziative e con la propria industria, così è un’ingiustizia, un grave danno e un turbamento del giusto ordine attribuire ad una società maggiore e più elevata quello che possono compiere e produrre le comunità minori e inferiori». Questa concezione viene poi confermata dal magistero successivo attraverso la *Mater et Magistra* di Giovanni XXIII. Successivamente anche Pio VI ripropone il principio di sussidiarietà, in particolare attraverso l’enciclica *Populorum Progressio* e la lettera apostolica *Octagesima advenien*, dove non c’è un richiamo esplicito a questo principio, quanto piuttosto un rinvio generale alle precedenti encicliche che lo hanno formalizzato. Il valore della sussidiarietà è riconosciuto poi dalla c.d. “trilogia di Encicliche sociali” di Giovanni Paolo II, in particolare dalla *Centesimus annus* dove si precisa, fra l’altro, che «l’opera pubblica deve essere educata all’importanza del principio di sussidiarietà per la sopravvivenza di una società autenticamente democratica». Sempre in questa Enciclica, Giovanni Paolo II precisa che “Disfunzioni e difetti nello Stato assistenziale derivano da un’inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato. Anche in questo ambito deve essere rispettato il *principio di sussidiarietà*: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti

---

<sup>17</sup> P.DONATI, *op.cit.*

<sup>18</sup> A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 2000, 79.

<sup>19</sup> Cfr. G. VITTADINI, *Che cosa è la sussidiarietà*, Milano, 2007, 4, ss.

sociali, in vista del bene comune<sup>20</sup>. Il magistero di Benedetto XVI nell'Enciclica *Deus Caritas est* riafferma e chiarisce come debba organizzarsi il potere dello Stato nei confronti dei corpi sociali: «Non uno Stato che regoli e domini tutto è ciò che ci occorre, ma invece uno Stato che generosamente riconosca e sostenga, nella linea del principio di sussidiarietà, le iniziative che sorgono dalle diverse forze sociali e uniscono spontaneità e vicinanza agli uomini bisognosi di aiuto»<sup>21</sup>. L'evoluzione interpretativa avviata da Benedetto XVI propone uno Stato sostenitore e promotore della società civile, non più in posizione di antitesi e di concorrenza, ma si potrebbe dire di “sinergica collaborazione”. Questa declinazione trova un ampio approfondimento nella successiva enciclica *Caritas in veritate*. La sussidiarietà della *Caritas in veritate* contiene degli elementi di novità così rilevanti che interrogano su una “nuova” definizione di questo principio<sup>22</sup>. Mentre le prime formulazioni del principio di sussidiarietà intendevano polemizzare con lo stato liberale, per cercare di riaffermare la superiorità delle società naturali (famiglia e corpi intermedi) rispetto a quelle proprie dello Stato moderno e delle sue organizzazioni (l'apparato amministrativo), il contesto socio economico in cui si inserisce la *Caritas in veritate* è quello generato dalla crisi finanziaria dei mutui sub prime, in cui si ricercano nuove formule per salvare la società da un capitalismo impazzito. In questa prospettiva la sussidiarietà viene presentata come un metodo legato alla responsabilità: “La sussidiarietà è un aiuto alla persona attraverso l'autonomia dei corpi intermedi”. Vuol dire che è lo strumento che permette che l'io, nei corpi intermedi, possa sviluppare le sue potenzialità. La sussidiarietà “favorisce la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità”. Il principio di sussidiarietà che si origina da questa riflessione sembra perciò prendere le distanze dalla concezione originaria “antagonistica” fra Stato e società civile e “ne mette semmai in evidenza i profili eminentemente relazionali”<sup>23</sup>. Scrive infatti Benedetto XVI “Manifestazione particolare della carità e criterio guida per la collaborazione fraterna di credenti e non credenti è senz'altro il principio di sussidiarietà, espressione inalienabile della libertà umana. La sussidiarietà è prima di tutto un aiuto alla persona, attraverso l'autonomia dei corpi intermedi. Tale aiuto viene offerto quando la persona e i soggetti sociali non riescono a fare da sé e implica sempre finalità emancipatrici, perché favorisce la libertà e la partecipazione in quanto assunzione di responsabilità. La sussidiarietà rispetta la dignità della persona, nella quale vede un soggetto sempre capace di dare qualcosa agli altri. Riconoscendo nella reciprocità l'intima costituzione dell'essere umano, la sussidiarietà è l'antidoto più efficace contro ogni forma di assistenzialismo paternalista. Essa può dar conto sia della molteplice articolazione dei piani e quindi della pluralità dei soggetti, sia di un loro coordinamento. Si tratta quindi di un principio particolarmente adatto a governare la globalizzazione e a orientarla verso un vero sviluppo umano”<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> *Centesimus annus*, par. 48.

<sup>21</sup> *Deus caritas est*, 25 dicembre 2005.

<sup>22</sup> G. ARENA, *La sussidiarietà nella Caritas in veritate. Una “nuova” sussidiarietà nell'enciclica di Benedetto XVI?*, [http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-e-ri/Arena\\_Sussidiariet-\\_16.7.09.pdf](http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Studi-e-ri/Arena_Sussidiariet-_16.7.09.pdf)

<sup>23</sup> G. ARENA,

<sup>24</sup> par 57.